

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ARTES E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
CURSO DE PRODUÇÃO CULTURAL**

LUÍSA GIESTEIRA LIMA

**CRIAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DE CULTURA:**  
mapeamento e análise das ferramentas de participação social  
desenvolvidas para a elaboração dos planos municipais de  
cultura

Niterói  
**2021**

LUÍSA GIESTEIRA LIMA

**CRIAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DE CULTURA:**

mapeamento e análise das ferramentas de participação social desenvolvidas para a elaboração dos planos municipais de cultura

Monografia apresentada ao Curso de Produção Cultural como requisito parcial para obtenção do título de bacharelado em Produção Cultural.

Professor orientador: Luiz Augusto F. Rodrigues

Niterói

2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

L732c Lima, Luísa Giesteira  
Criação na gestão pública de cultura : mapeamento e  
análise das ferramentas de participação social  
desenvolvidas para a elaboração dos planos municipais de  
cultura / Luísa Giesteira Lima ; Luiz Augusto F. Rodrigues,  
orientador. Niterói, 2021.  
53 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Produção  
Cultural)-Universidade Federal Fluminense, Instituto de Arte e  
Comunicação Social, Niterói, 2021.

1. Gestão pública. 2. Plano municipal de cultura. 3.  
Participação social. 4. Sistema nacional de cultura. 5.  
Produção intelectual. I. Rodrigues, Luiz Augusto F.,  
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de  
Arte e Comunicação Social. III. Título.

CDD -



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

INSTITUTO DE ARTES E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE PRODUÇÃO  
CULTURAL

## ATA DA SESSÃO DE ARGUIÇÃO E DEFESA DE TRABALHO FINAL II

Ao décimo sétimo dia do mês de Dezembro de 2021, às quinze horas e trinta minutos, realizou-se de forma remota (online), excepcionalmente, em conformidade com a Decisão Nº. 100/2020 de 21/05/2020, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal Fluminense, a sessão pública de arguição e defesa do Trabalho Final II intitulado “**CRIAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DE CULTURA: mapeamento e análise das ferramentas de participação social desenvolvidas para a elaboração dos planos municipais de cultura**”, apresentado por **Luísa Giesteira Lima**, matrícula 216033048, sob orientação do(a) Prof(a). Dr(a). Luiz Augusto Rodrigues.

A banca examinadora foi constituída pelos seguintes membros:

1º Membro (Orientador(a)/Presidente): Dr. Luiz Augusto Rodrigues.

2º Membro: Dr. Mário Pragmácio Telles

3º Membro: Dr. Alexandre Barbalho

Após a apresentação do(a) candidato(a), a banca examinadora passou à arguição pública. O(a) discente foi considerado(a):

X  Aprovado

Reprovado

Com nota final após arguição:

10,0 (dez)

E para constar do respectivo processo, a coordenação de curso elaborou a presente ata que vai assinada pelo presidente da banca:

\_\_\_\_\_  
Presidente da Banca

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Rossana e Marcelo, por me incentivarem a querer o que eu quisesse e me proporcionarem o privilégio de estudar com calma e dedicação.

À UFF, a universidade que eu sonhei estudar e que me deu muitos amigos, uma cidade do coração e experiências que eu nunca vou esquecer.

Ao Luiz Augusto Rodrigues, meu orientador e professor querido, por dividir sua visão de mundo comigo durante a graduação e me ajudar a construir o que eu entendo enquanto democracia cultural.

Ao Vinícius Pitanga por ser meu companheiro de todas as horas, me resgatar dos momentos de autocrítica severa e me ensinar todo o dia um pouquinho.

A Carolina Marques, Alice Akerman, Luisa Sapir, Maísa Lage e Natália Sabino por serem minhas amigas em todos os momentos. O período em que se estendeu a pandemia foi duro, mas menos solitário com elas.

À Eva Aparecida Gregório, por ser a mulher mais inteligente que eu conheço e minha maior apoiadora em tudo.

À Grace Adeodato, minha psicóloga que tanto me incentivou durante o processo de pesquisa e cuidou comigo da minha cabeça que lidou não só com o fim do ciclo universitário como também a pandemia.

Aos colegas e amigos que eu cruzei na graduação por fazerem desses seis anos os melhores e mais intensos da minha vida.

Às professoras Michelle Giovanelli e Marina Bay Frydberg por me introduzirem aos estudos da gestão pública.

Ao professor Mário Pragmácio pelas discussões sobre políticas culturais, fundamentais para a construção da minha pesquisa.

Ao músico e ex-ministro da cultura Gilberto Gil, por ser uma conexão clara entre criação artística e criação de direitos e representar para mim o que o Brasil tem de melhor. Por ele e por mais um monte de gente é que eu me recuso a desistir desse país.

## RESUMO

Esta pesquisa busca estabelecer relações entre a criação artística e a gestão pública de cultura através do mapeamento e análise das ferramentas de participação da sociedade civil desenvolvidas para a elaboração dos Planos Municipais de Cultura em 6 cidades brasileiras. São elas: Belo Horizonte (MG), Feira de Santana (BA), Parnaíba (PI), São Caetano do Sul (SP), São Paulo (SP) e Três Corações (MG). A partir deste enfoque, será discutida a dialética entre cultura e política, o conceito de cidadania cultural e a importância da participação na construção das políticas públicas de cultura.

**Palavras-chave:** cidadania cultural, participação da sociedade civil, ferramentas de participação, Plano Municipal de Cultura, municípios, política pública de cultura.

## ABSTRACT

This research seeks to establish relationships between artistic creation and public management of culture through the mapping and analysis of civil society participation tools developed for the elaboration of Municipal Culture Plans in 6 Brazilian cities. They are: Belo Horizonte (MG), Feira de Santana (BA), Parnaíba (PI), São Caetano do Sul (SP), São Paulo (SP) and Três Corações (MG). Based on this approach, the dialectic between culture and politics, the concept of cultural citizenship and the importance of participation in the construction of public cultural policies will be discussed.

**Key words:** cultural citizenship, civil society participation, participation tools, Municipal Culture Plan, municipalities, public policy on culture.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
Relação entre política e cultura	9
CULTURA E DEMOCRACIA	9
CULTURA E ESTADO	11
CULTURA E O PARTIDO DOS TRABALHADORES	12
Participação da sociedade civil	13
<b>SISTEMA NACIONAL DE CULTURA</b>	<b>17</b>
<b>MAPEAMENTO</b>	<b>24</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>52</b>



## 1. INTRODUÇÃO

Quando ingressei no curso de produção cultural da Universidade Federal Fluminense eu tinha muitas dúvidas a respeito da minha vocação na área. Eu queria ser artista em primeiro lugar e aquela escolha parecia dar voltas demais para chegar onde eu gostaria. Me dei uma chance de testar e logo enxerguei na gestão pública de cultura uma outra vontade que eu nem sabia que tinha. Foi inevitável. Sempre me interessei por política e, além dessa vivência ter se intensificado com a minha entrada no meio universitário, também reconheci na cultura este laço indissociável com a experiência coletiva. Identifiquei no campo a potencialidade de modificar a realidade social de um país e entendi que não é à toa que o Estado se relaciona tão intimamente com a cultura: cultura é o que a gente é enquanto povo, quem podemos ser. Particularmente, compreendo o campo político de disputa muito mais como uma ferramenta eficaz de mudança do que como um espaço de manutenção de poder (mesmo que esta visão tenha pautado a atual experiência eleitoral brasileira traumáticamente). Na graduação também aceitei que não basta a boa intenção de um gestor público. Somente através da participação ativa da sociedade civil que se pode ter efetividade na construção das políticas públicas, principalmente quando se trata de cultura, uma área fluida e em permanente atualização de demandas. A partir deste interesse pessoal, determinei como tema da monografia um mapeamento não exaustivo e analítico das ferramentas de participação utilizadas por 6 municípios brasileiros na elaboração dos seus planos municipais de cultura.

Desde a reformulação do então Ministério da Cultura por Gilberto Gil no governo Lula, experienciamos um aprofundamento do envolvimento da sociedade civil na elaboração, discussão e fiscalização das políticas públicas no âmbito cultural. O Sistema Nacional de Cultura (SNC), incorporado à constituição brasileira em 2012, prevê obrigatoriamente que os municípios tenham um CPF da cultura (conselho de política cultural, plano de cultura e fundo) para fazer parte do sistema. Este arranjo inicial existe para garantir, justamente, que nesse projeto mais ambicioso de gestão a participação da população seja pré-requisito. Como modelo básico sugerido temos o conselho. Contudo, ele não é a única ferramenta participativa possível. O Brasil é um país de dimensões continentais, com 5.570

municípios. Essa diversidade cultural é uma grande potência, mas requer flexibilidade e inventividade quando se trata de metodologias de gestão. Na criação de seus sistemas, as cidades têm autonomia para adaptar e desenvolver novas técnicas de atuação para que a população faça proposições e tenha poder deliberativo para além das ferramentas institucionalizadas pelo SNC. O que foi criado em Feira de Santana (BA) pode não funcionar com os moradores de Belo Horizonte (MG), mas pode inspirar soluções de envolvimento participativo em lugares como Cachoeira do Sul (RS). O que só ratifica que as políticas públicas exigem uma capacidade imaginativa por parte dos gestores (BARBALHO, 2019). É aqui que eu quero chegar. Se no começo da minha trajetória eu não via relação entre meu trabalho artístico e minha linha de pesquisa, quando entrei em contato com os textos de Alexandre Barbalho e Marilena Chauí, eu entendi que gestão, quando bem feita, é também criação. Principalmente criação de direitos.

Pessoalmente, esta pesquisa se apresenta para mim como um exercício de teimosia. Em primeiro lugar porque acredito na importância de se estudar políticas culturais em um país que esquece com facilidade as experiências já desenvolvidas. Em segundo, porque não me conformo com o cenário da cultura que vivemos hoje. De acordo com Meira (2006, p. 3 *apud* BARBALHO, 2019, p. 126), no texto de apresentação da 1ª Conferência Nacional de Cultura, Márcio Meira, então secretário de Articulação Institucional do MinC e responsável pela CNC, defendia que o êxito do evento mostrava “o nível de amadurecimento da área cultural – por toda a diversidade de agentes que compareceram à Brasília, como delegados ou participantes observadores” e “quanto o Brasil está preparado e consciente, para alçar um novo degrau na história das suas políticas culturais”. O cenário é absolutamente outro, claro, mas me recuso a aceitar que todo esse trabalho se perdeu por completo. A função desta monografia é encerrar minha graduação preparada para o contra ataque, me treinando profissionalmente e eticamente para uma gestão muito diferente da que vem sendo empregada. Discutir com sinceridade o que vinha dando certo das propostas dos governos progressistas e analisar onde existem deficiências. A pouco tempo o próprio SNC fazia parte de um discurso hegemônico e era um valor não só para a base do governo Lula e Dilma, como também para os prefeitos e governadores da oposição (BARBALHO, 2019, p. 148). Os discursos violentos e antagônicos a uma política diversa e participativa só apontam para uma crise moral e ética brasileira mais profunda, muito além de

esquerda e direita. Contudo, em algum momento próximo, esse país precisará repactuar os sentidos e reconstruir esses valores, mesmo sem a unanimidade comum de antes do governo Bolsonaro. Justamente por acreditar que tudo tem limite, não me permito paralisar diante do retrocesso e este trabalho é um esforço de esperança a fim de me lembrar que o Brasil não é reflexo puro e simples do atual governo federal.

Para melhor articular os temas de discussão, vou me ater nos próximos parágrafos da introdução a pactuar definições de conceitos que aparecerão na pesquisa com frequência. São eles a relação entre cultura e política e o que assumirei como participação da sociedade civil.

### **Relação entre política e cultura**

Em primeiro lugar, é necessário sustentar que aqui a cultura não será entendida como sinônimo de belas-artes e sim pensada a partir do seu viés antropológico. Como aponta Chauí (2016, p. 60), cultura, em seu sentido mais alargado, é a elaboração coletiva de símbolos, valores, ideias, objetos, práticas e comportamentos pelos quais uma sociedade estabelece relações com o espaço, o tempo, a natureza e com ela mesma. Justamente por isso é um equívoco associar cultura a algo puramente positivo. Isso porque, sendo fruto do corpo social, está sujeita a ser representação inclusive do que temos de mais limitante, como o racismo, a misoginia, a xenofobia etc. A cultura é, portanto, uma das chaves da prática social e política de uma população (CHAUÍ, 2006) e pode ser trabalhada a fim de despertar nossas características mais colaborativas e solidárias. Com um vínculo tão forte, podemos observar o elo entre cultura e política de infinitas maneiras. Desse modo, nesta introdução, abordaremos essa conexão de três formas diferentes e, mesmo assim, complementares: a relação da cultura com a democracia, com o Estado e, mais especificamente, com o Partido dos Trabalhadores.

## CULTURA E DEMOCRACIA

A democracia é o regime político vigente no Brasil e que, por si só, é uma existência coletiva: a sociedade democrática (CHAUÍ, 2006).

Por seu vínculo constitutivo com o conflito, a democracia não cessa de fazer surgir novos sujeitos políticos, que emergem dos conflitos e são criadores de novos direitos. A democracia é, fundamentalmente, um processo de criação de direitos e, por isso mesmo, é uma forma política aberta ao tempo e à história. (CHAUÍ, 2006, p. 139)

Esse processo de criação e suas garantias no sistema democrático se dão através de políticas. No caso do Brasil, um país extremamente desigual, para além do exercício de criação e manutenção dos direitos existentes, uma função de igual importância é a de dismantelar privilégios. Para Marilena Chauí (2006, p. 145), "A nova política cultural precisa começar como cultura política nova, cuja viga mestra é a ideia e a prática da participação". Em sua gestão à frente da secretaria municipal de cultura da cidade de São Paulo em 1989, Chauí traduziu essa necessidade e anseio na área da cultura para a "cidadania cultural". Nas palavras da filósofa, escritora e gestora, "cidadania cultural é a cultura como direito dos cidadãos e como trabalho de criação" (2006, p. 67).

Escolher esse caminho para uma cidade ou país é negar três tradições comuns na área: a da cultura produzida pelo Estado, a populista e a neoliberal. Na primeira, o poder público é o produtor de cultura e a usa para fortalecer sua própria ideologia. Na tradição populista, o Estado tem papel pedagógico com a população e se apropria das manifestações populares para manipulá-la até conceber uma "verdade" para o povo. Por último, a tradição neoliberal minimiza a função do Estado e coloca os órgãos públicos a serviço dos conteúdos com apelo mercadológico única e exclusivamente. Em última análise, a cultura pode servir para tudo menos para estes propósitos. Ela é uma chave importante da prática política e tem propensão para ampliar nossa democracia. Por necessitar desse estado constante de criação, pensar e garantir cultura se torna o principal exercício de aprofundamento do sistema, um laboratório democrático. Como via de mão dupla, a cultura enquanto cidadania cultural é um direito da sociedade. Em outras palavras, cultura pode ser o direito que nos treina para querer e criar outros novos direitos. "Não se trata de instrumentalizar a cultura para a luta política e sim de fazer da

própria luta o processo histórico de instituição de uma cultura política" (CHAUI, 2006, p.10).

## CULTURA E ESTADO

Já a interdependência entre o Estado e a cultura me sugere outros autores pelos quais justificarei a intervenção e suporte por parte da máquina pública. Em sua publicação "Cultura e Economia", Paul Tolila (2012, p. 34) usa a famosa "lei de Baumol" para defender o investimento estatal no campo cultural alegando que este faz parte de uma lógica que foge ao funcionamento do mercado. A construção do valor no meio artístico-cultural está muito mais no âmbito simbólico do que atrelado aos custos de produção. O resultado é um déficit crônico capaz de afundar o setor quando largado às moscas. Ou seja, a cultura demanda política pública para existir de maneira plena e fortalecer a identidade e coesão social. O que, convenhamos, é de total interesse do Estado. Mais ainda, ao afirmar no começo da introdução a intimidade do poder público com a cultura eu não a faço pensando em algo natural ao sistema, mas sim ratificando a importância do campo na construção do imaginário que sustenta a manutenção e a legitimidade do poder.

Entender a importância desse compromisso e arcar com a responsabilidade de prover a cultura é também um projeto de nação. A cultura é uma atividade essencialmente coletiva e que, dentro desse processo colaborativo que vai para muito além das funções nucleares dos artistas, está o Estado como uma ordem social capaz de garantir certa estabilidade e ação daqueles que trabalham (BECKER, 1982). Para uma sociedade que quer incentivar valores comunitários, de bem-viver comum, potencializar a gestão, produção e consumo no campo cultural pode ser ferramenta eficaz. Isso porque a área já carrega na estrutura essa ação coletiva.

O Estado brasileiro, em especial, tem grande dificuldade nessa área. Ao citar Albino Rubim (2007), Alexandre Barbalho (2012, p. 160) relembra que a política pública de cultura do país sofre com "tristes tradições": autoritarismo, caráter tardio, descontinuidade, clientelismo, patrimonialismo etc. Já não temos muitos históricos democráticos, menos ainda exemplos em prol da democracia cultural. No entanto,

reconhecer esses antecedentes não é naturalizar essa deficiência. Assim como Marilena Chauí (2006, p. 102), eu também fico com a quarta opção:

Entre três escolhas possíveis - a oficial autoritária, a populista e a neoliberal - fizemos um quarta: aquela que restringe o Estado à condição de assegurador público de direitos, prestador sociopolítico de serviços e estimulador-patrocinador das iniciativas da própria sociedade, enfatizando a natureza de classe da nossa sociedade e a obrigação de uma política, se quiser ser moderna e democrática, de garantir direitos, quebrar privilégios, fazer ser público o que é público, abrir-se para os conflitos e inovações.

## CULTURA E O PARTIDO DOS TRABALHADORES

Se em 2003, recorte inicial desta pesquisa, o poder executivo era comandado por Luiz Inácio Lula da Silva, líder do maior partido de esquerda do país, o Partido dos Trabalhadores, algumas análises históricas precisam ser feitas. Isso porque, para a esquerda, o debate da cultura é parte fundamental da construção política não hegemônica de um país como o Brasil.

Para as classes dominantes brasileiras, em que se encontra enraizado o pensamento de direita, pensar e se expressar é mais fácil. Basta que se repitam as ideias e valores que formam o senso comum da sociedade, atualizando seu estoque de imagens sempre que necessário, para que aceitemos de imediato essa interpretação da realidade como uma verdade para todos. Essa naturalização não se aplica no pensamento da esquerda que, logo no primeiro momento, precisa desmontar o senso comum, desfazer a aparência de realidade e verdade que as condições sociais parecem possuir, reinterpretar a realidade revelando seus fundamentos secretos e operações invisíveis e, por último, criar uma fala nova, capaz de transformar o interlocutor em parceiro e companheiro para a mudança daquilo que foi criticado. (CHAUÍ, 2006, p. 8)

O fato é que um sistema de política pública para o setor cultural só ganhou força de discurso na campanha de 2002 do Lula para a Presidência da República, com a difusão do programa de governo "A imaginação a serviço do Brasil". Como a maior novidade, esse documento traz o entendimento da cultura como direito social básico, condição para o pleno exercício republicano e democrático. (BARBALHO, 2019, p. 81). Uma herança, segundo Márcio Meira, citado no livro de Alexandre Barbalho, de alguns acontecimentos históricos como o acúmulo de experiências de gestões públicas de esquerda na área da cultura, debates travados na UNESCO que culminaram na Década Mundial do Desenvolvimento Cultural (1988-1997) e dos avanços propostos pela Constituição de 1988 no que diz respeito à cultura, colocando-a como "direito fundamental" (BARBALHO, 2019, p. 82). Dentre as experiências de gestão que serviram de base deste projeto temos a própria Marilena

Chauí à frente da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo. Sua proposta de "cidadania cultural" é a minha principal referência teórica porque, para além de estar inserida no contexto das cidades, é resultado de um trabalho prático. Como aponta Barbalho (2019, p. 83)

Há, portanto, um conjunto prévio de discursos competentes, recorrendo à noção de Marilena Chauí (1989), a legitimar o programa no interior do campo cultural. A construção e a sistematização desse modelo iniciaram-se no final dos anos 1980, quando o PT assumiu a gestão de vários municípios, incluindo capitais, com destaque, nesse caso, para a cidade de São Paulo. No primeiro ano, as gestões petistas teriam enfrentado diferentes percalços, entre os quais se opor à cultura política vigente (clientelismo, autoritarismo, corrupção) e dela sofrer fortes resistências, bem como a inexperiência dos gestores no trato com o poder executivo. Contudo, na sequência, essas dificuldades teriam sido superadas por gestões bem sucedidas e estabelecido um novo modo de governar – o "modo petista".

A cultura já havia aparecido em outros documentos de campanha anteriores de Lula, mas de maneira muito tímida, diluída em outras pautas de maior visibilidade nas disputas eleitorais. Em 1989, um entendimento mais amplo de cultura como identidade de um povo é abordado sob o título "Reforçar as raízes" (BARBALHO, 2019, p. 77). Já em 1994, uma gestão "democrática" e "popular" do setor já é vista como fundamental e o cidadão como prioridade no processo (BARBALHO, 2019, p. 78). Contudo, é em 2002 que se percebe uma maior elaboração da proposta de gestão de cultura. Para autores como Barbalho e para mim, é perceptível que, por ser uma área menos assediada no jogo de poder, a cultura carregou talvez o discurso mais radical da campanha de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência. Segundo Roberto Peixe (2016) após sua passagem pelo MinC e citado por Barbalho (2019, p. 89), o SNC era, por sua "importância, complexidade e abrangência" a política mais ousada do governo Lula. Como se a cultura fosse realmente um ambiente propício para o aprofundamento do exercício democrático e tivesse vocação para a transformação social. Muito dessa ousadia vinha não só de uma construção de uma política cultural sistêmica, mas da centralidade da população nesse processo. A ideia era desenvolver uma política cultural com a participação da sociedade civil, em especial seus agentes culturais e, assim, traçar uma nova cultura política para o Brasil.

## Participação da sociedade civil

Dando prosseguimento às contextualizações da introdução e abordando agora participação da sociedade civil, é importante dizer que a própria democracia é um estado de participação (BORDENAVE, 1983). Mais ainda, é uma necessidade fundamental do ser humano. Para Juan Enrique Díaz Bordenave, comunicólogo e educador paraguaio, a participação tem duas bases: uma afetiva, que explica a colaboração como algo que nos proporciona prazer, e uma base instrumental, que coloca o fazer conjunto como indispensável para a eficácia e eficiência do projeto. Melhor do que fazer sozinho (BORDENAVE, 1983). No caso desta pesquisa, o olhar será mais macro. Macroparticipação que, segundo Bordenave (1983, p. 24) "compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer, na história da sociedade". Em contraposição, temos a perspectiva micro muito mais ligada às associações voluntárias. Foi através do mesmo autor que encontrei talvez a melhor forma de entender e explicar a participação: colocá-la em comparação com a sua ausência, ou seja, o fenômeno da marginalização. A marginalização é "[...] o resultado natural e lógico do desenvolvimento modernizador numa sociedade onde o acesso aos benefícios está desigualmente repartido" (BORDENAVE, 1983, p. 19). Aquela velha história de que só existe o acúmulo de privilégios de um lado se existe a exploração do outro. O mesmo vale para o poder, que só se concentra na mão de poucos se a participação política é extirpada da maioria da população. É a partir dessa chave que trabalharei o conceito de participação da sociedade civil, que não consiste na recepção passiva de benefícios por parte da sociedade, mas sim na construção colaborativa constante e ativa, de tomada de decisões em todos os níveis das atividades sociais e políticas (BORDENAVE, 1983). Então, sim, defender a participação é garantir que seja feito o justo. Atacar a principal fonte das mazelas brasileiras: a desigualdade.

No novo contexto, a participação já não tem o caráter "consumista" atribuído pela teoria da marginalidade, mas o de processo coletivo transformador, às vezes contestatório, no qual os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio e não como convidados de pedra, conquistando uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultural. (BORDENAVE, 1983, p. 20)



Como afirma Marilena Chauí (2006, p.145), a ideia moderna de participação tem origem nas sociedades revolucionárias. Nelas, os membros são sujeitos da revolução e da história. Por estar em construção, cada prática e ação constitui a criação desse novo corpo social. "A participação é o dado constitutivo dessa sociedade porque é uma sociedade em construção pela ação de todos os seus sujeitos" (CHAUÍ, 2006, p. 145). Tanto Chauí (2006, p. 146) como Bordenave (1983, p. 26) concordam que, ao se afasta do seu caráter revolucionário e, ao meu ver, do ato de criação, o conceito se limita à reivindicação e demanda, pelo viés democrata liberal, ou mutirão, pela lógica da democracia-cristã (CHAUÍ, 2006).

Outra compreensão errônea da noção de "participação da sociedade civil" é fruto de um sequestro comum feito em nome do projeto liberal. A sociedade civil, nesse caso, é apresentada como sinônimo de "terceiro setor", como ONGs e fundações de filantropia. A participação, por sua vez, é revestida de um véu moral e associada a "voluntarismo", de caráter individual, movido pela vontade de "ajudar" (BARBALHO, 2019). Deturpações que não só abafam o sentido de direito e dever, como praticamente extinguem o sentido político e conflitivo que essa relação provoca (e que bom!). Como coloca Barbalho,

Aqui não há aparentemente disputa pela partilha de poder, mas serviços prestados aos setores sem assistência da sociedade, numa redefinição de papéis: o que deveria ser obrigação de Estado passa a ser responsabilidade da boa vontade dos setores mais "humanistas" das classes médias e altas. (BARBALHO, 2019, p. 34)

Quando eu falo de participação e as ferramentas que os municípios criaram para garantir o seu exercício na elaboração dos planos municipais de cultura pelo Brasil, eu tenho como fio condutor, principalmente, o sentido atribuído, mais uma vez, por Marilena Chauí. Analisarei e criticarei com base nessa conceituação que define participação como

[...] a intervenção periódica, refletida, organizada e constante nas decisões políticas e, por meio delas, na economia. Participação é o direito de tomar decisões políticas, de definir diretrizes políticas e torná-las práticas sociais efetivas. (CHAUÍ, 2006, p. 147)

Existem vários tipos de participação, como indica Bordenave (1983, p. 29). Para esta monografia, abordaremos com frequência e até de maneira ambígua, três delas: a participação voluntária, a provocada e a concedida. Na voluntária, o grupo é formado pelos próprios membros, que decidem a organização, as metas e os

métodos de trabalho. Como exemplo temos os sindicatos livres e partidos políticos . A participação provocada consiste, como já diz o nome, na participação provocada por agentes externos, como foi o caso do MAB - movimento dos atingidos por barragens logo após os crimes ambientais que os acometeram. Por último, a concedida. Ela acontece quando "a parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados a considera como legítima por eles mesmos e seus superiores" (BORDENAVE, 1983, p. 29). Apesar de ser a menos autônoma, ainda carrega potenciais interessantes porque continua exercitando a consciência crítica, a capacidade de tomar decisões e adquirir poder.

Talvez mais importante que observar o tipo de participação, seja analisar suas duas questões-chave. São elas o grau de controle dos membros sobre as decisões e o grau de importância dessas decisões. No mesmo livro, Juan Enrique Díaz Bordenave divide os graus de participação, do menor para o maior, entre informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, co-gestão, delegação e autogestão. Em relação aos níveis de participação, ainda do menor grau para o maior, o autor elenca a avaliação dos resultados; a execução de ações; a alocação de recursos e administração de operações; a elaboração de planos, programas e projetos; determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias e a formulação da doutrina e da política da instituição (BORDENAVE, 1983).

De todas as ferramentas participativas, as mais comuns sempre foram os conselhos. Uma tradição que, segundo Barbalho (2012, p. 162) se iniciou com os movimentos sociais e conselhos populares em 1970 e se intensificaram com a Constituição de 1988. Contudo, como falaremos mais adiante, esse não é o único mecanismo possível e muitos municípios criaram e adaptaram outros métodos para que a população tivesse participação garantida na construção dos planos municipais de cultura. Muitos deles serão exemplos claros dos diferentes graus de controle e importância das decisões que mencionei no parágrafo anterior e ratificarão minha premissa sobre a criatividade na gestão pública.

Ao falar sobre a capacidade inventiva do gestor na elaboração dessas ferramentas de participação eu a faço porque, durante minha trajetória na graduação, ficou evidente que uma gestão pública democrática e eficiente não é fruto da boa vontade de um gestor. A participação da sociedade civil é pré-requisito para a construção de políticas culturais com bases sólidas e permanentes. Mais

ainda, é uma exigência da diversidade do nosso país. É ser inteligente o suficiente para entender que, em um país como o Brasil, um conjunto de olhares, com suas respectivas lupas, evita uma série de deficiências que o sistema é incapaz de acertar através da homogeneização. É necessária a afirmação da diferença que claramente existe. Em termos práticos, é "[...] garantir a abertura dos canais institucionais e financeiros a amplos setores tradicionalmente atendidos pelas políticas de recorte social ou assistencialistas" (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 16). Ou seja, permite o acesso de amplos setores sociais historicamente marginalizados aos espaços de poder que podem provocar movimentos de mudança que os atingem e protegem diretamente. Aqui a participação também é defesa.

Em determinado momento da nossa história, principalmente no período dos primeiros mandatos de Lula, a participação e a democracia não tinham oposição em discurso, eram reproduzidas inclusive por partidos de oposição ao então governo federal. Era pauta inclusive da UNESCO que, na Declaração do México sobre as Políticas Culturais de 1983, recomendava aos países a necessidade de “multiplicar as ocasiões de diálogo entre a população e os organismos culturais” (BARBALHO, 2012). Os dois conceitos eram vistos como fundantes para o bom desempenho das políticas culturais em todos os níveis da Federação e são mesmo. A falta de solidez desses critérios hoje apresenta um desafio que precisa ser enfrentado de frente e logo. Por tudo que foi dito, é urgente a construção de consenso novamente.

## 2. SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Quando Roberto Peixe, um dos secretários que ocupou a pasta de Articulação Institucional do MinC nas gestões do PT, cita a política do Ministério como a mais ousada do governo Lula, ele fala, principalmente, sobre o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Para mim, que vou dissertar sobre as ferramentas de participação usadas na construção dos planos municipais, falar sobre essa arquitetura de gestão é indispensável. Através deste capítulo, discorrerei brevemente sobre a trajetória inicial do SNC, sua importância para uma mudança na cultura política brasileira, o

que é e como funciona e, por último, sua operacionalização nos municípios com enfoque no Plano Municipal de Cultura.

Antes da ascensão do PT à presidência da república, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a política cultural do país era feita majoritariamente através de renúncia fiscal das grandes empresas. O resultado foi a ausência do poder público no setor cultural e a dissociação do campo com o desenvolvimento social do Brasil, com a direção dos recursos nas mãos dos setores de marketing empresarial (BARBALHO, 2019). Logo, quem tinha o poder de designar o dinheiro para a cultura eram na sua maioria homens, brancos, ricos, moradores do sudeste e preocupados única e exclusivamente com a imagem das corporações que representavam. As consequências deste projeto são claras, o reflexo de uma política neoliberal que favorece o privilégio em detrimento ao direito.

Em 2003, já com Lula como presidente, Gilberto Gil assume o Ministério da Cultura e, segundo Barbalho (2019, p. 18) inaugura o processo de construção da atuação do Estado brasileiro em rede, com a inclusão de novas práticas de gestão, envolvendo colaboradores, com enfoque sistêmico. Essa rede consiste "nos três níveis do governo, esferas de um mesmo nível e entre governo, entidades e sociedade civil" (BARBALHO, 2019, p. 18). Nesta importante reestruturação do MinC, fica com a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) realizar a 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), elaborar o Plano Nacional de Cultura (PNC) e instituir o SNC. A CNC, em especial, foi usada como estratégia política para estimular os estados e municípios a iniciarem suas próprias conferências. Uma ação necessária visto que o Brasil é continental e iniciar o processo de maneira absolutamente centralizada faria com que o sistema demorasse ainda mais para ser montado (BARBALHO, 2019).

No início do governo Lula, em 2003, discursando no Encontro de Secretários de Cultura das capitais, Gil afirmou que gostaria que sua gestão passasse para a história por, entre outras coisas, ter implantado o SNC, instrumento que transformaria o MinC "num efetivo articulador da política cultural, parceiro solidário dos estados e municípios". (BARBALHO, 2019, p. 49)

Algo importante de se destacar é que o SNC construiu a base para a aprovação de seu discurso paulatinamente, não foi aceito e defendido logo de cara. No início, alguns grupos dentro do próprio Ministério se posicionavam contra o Sistema por questões conceituais, para além de um não alinhamento com o programa de governo do PT. Para esses grupos, "a cultura tem um modus operandi

que não suporta uma lógica sistêmica sem cair no dirigismo cultural" (BARBALHO, 2019, p. 42). Márcio Meira, primeiro secretário da SAI na gestão Gil, defende o projeto do SNC em entrevista para Aragão (2013, p. 136) e indexado ao livro de Alexandre Barbalho (2019, p. 43)

Quem cria a cultura é a sociedade, agora outra coisa é política cultural, os procedimentos e as medidas que os estados devem fazer para que a cultura produzida pelo seu João, do Carimbó tradicional, possa ter um ambiente que ele possa florescer. Porque se ele não tem um ambiente que ele possa florescer, ele vai morrer. Quem tem que dar esse ambiente para ele florescer é a sociedade e o estado, a política pública, a política cultural. A política cultural é diferente daquela coisa que ele tá fazendo lá no Carimbó tradicional. O Carimbó tradicional nunca vai ser o Estado que vai produzir.

Apesar dessa falta de consenso, os trabalhos nunca chegaram a ser interrompidos, pelo contrário. A SAI, na continuidade do projeto, percebeu que seria necessário um instrumento mais forte para comprometer estados e municípios na formação do SNC. A forma encontrada foi a criação do "Protocolo de intenções visando o desenvolvimento de condições institucionais para a implantação do SNC". O documento não garantia repasse financeiro imediato, mas funcionava como uma maneira dos signatários assumirem a intenção de aderir ao Sistema no futuro e se responsabilizar em cumprir as exigências básicas de conceber, pelo menos, um órgão gestor de cultura para a localidade, um conselho, um plano, um fundo e realizar uma conferência do setor. Nasce aqui o tal CPF da cultura, condição para os entes federativos, dentre eles os municípios, fazerem parte do SNC. Dessa forma, a participação da sociedade civil, no formato de conselho e conferência, se torna obrigatória nesse modelo de gestão.

Até 2012, já no governo Dilma, o MinC realizou Oficinas do SNC para agentes culturais de municípios que tinham assinado o "Protocolo", além de desenvolver o "Guia de Orientação do SNC" e disponibilizá-lo online (BARBALHO, 2019). O final do segundo mandato de Lula foi de pouco andamento com o projeto do Sistema em nível federal. Nesse período foram os municípios que continuaram a implantação com a criação de órgãos gestores, a instalação de conselhos e formatação dos planos. A nova gestão de Dilma colocou o SNC no centro da discussão do Ministério da Cultura novamente e o resultado foi muito expressivo. Em grande parte pela presença constante dos dirigentes da SAI nos territórios de todo o país, explicando as vantagens de fazer parte do processo através de documentos como o "Guia de Orientações para os Municípios", e das possibilidades

possíveis como as transferências de recursos fundo a fundo (BARBALHO, 2019). Em paralelo, em 2012 o projeto de lei do SNC foi aprovado no Congresso Nacional e incluído como Emenda Constitucional, mesmo que até hoje não tenha sido regulamentado. É também nesse mesmo ano que a SAI monta um apoio técnico para a elaboração dos planos estaduais e municipais de cultura. No caso das cidades, este apoio foi conduzido pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), uma iniciativa fundamental para a concepção das ferramentas participativas que serão analisadas mais a frente.

O SNC é um processo de articulação, gestão e de promoção conjunta de políticas, tendo como objetivo geral formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil, promovendo o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. (BRASIL 2005, p. 02 *apud* BARBALHO, 2019, p. 97)

Logo, o SNC é uma arquitetura organizada "em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa" (BARBALHO, 2019, p. 94). Uma proposta eminentemente brasileira por conta, como já foi falado anteriormente, do pacto federativo do Brasil, do seu tamanho continental e gigantesca diversidade cultural. No final das contas, é um inevitável investimento político de um país cujo regime republicano federativo ainda é muito centralizado no poder da União, mesmo depois da Constituição de 1988 (BARBALHO, 2019). Para mim, a melhor definição também vem do livro de Alexandre Barbalho, "Sistema Nacional de Cultura - Campo, Saber e Poder" (2019, p. 56) em que o autor aponta uma possível conceituação do Sistema como "conjunto sistêmico de obrigações e deveres entre os entes federados", no caso União, estados e municípios. Se hoje eu discuto nesta monografia a descentralização da gestão cultural com a ampliação da participação da população nas decisões, no começo dos anos 2000 a discussão era sobre a descentralização da gestão a nível federal e a ampliação da autonomia dos estados e municípios.

Enquanto funcionamento, a espinha dorsal do Sistema é composta pela Conferência de Cultura, pelo Conselho de Política Cultural, Órgão Gestor de Cultura, Plano de Cultura, Sistema de Financiamento à Cultura, integrado pelos Fundos de Fomento à Cultura, e as Comissões Intergestores em âmbito federal e estadual. A Conferência de Cultura é constituída por pessoas indicadas pelo Órgão Gestor e sociedade civil e é responsável por analisar a área cultural e elaborar

diretrizes para as políticas públicas de cultura. Já o Conselho tem a função de propor e discutir não só as políticas a partir das diretrizes feitas, como também pensar em maneiras de implementá-las e fiscalizá-las. Da mesma forma que na Conferência, este também é constituído de indicações e sociedade civil. O Órgão Gestor, a partir das diretrizes e propostas da Conferência e do Conselho, formata um Plano de Cultura que pretende, a longo prazo, planejar a execução das políticas públicas propostas. É o Sistema de Financiamento à Cultura que financia as políticas públicas. O financiamento, a princípio, seria feito do fundo nacional para um fundo estadual, que transferiria para um fundo municipal. O que acontece na realidade é que os estados e municípios, em sua maioria, injetam recursos próprios da localidade nos fundos de fomento justamente por falta de uma regulamentação que garanta o repasse de nível federal. Por último, temos as Comissões de Intergestores que asseguram diálogo entre os entes federados, principalmente em relação à divisão de recursos. No entanto, para a plena efetivação desse modelo de gestão ainda é necessário que, acompanhado dessa estrutura principal, sejam implementados o Programa de Formação na Área da Cultura, o Sistema de Informações e Indicadores, entre outras comissões e conselhos setoriais. O Programa de Formação e o Sistema de Informações e Indicadores, por exemplo, alimentam com qualificação e dados tanto o Órgão Gestor quanto o Conselho de Política Cultural. Os conselhos setoriais, por sua vez, asseguram que linguagens e grupos culturais se articulem e identifiquem demandas próprias de suas realidades.

A estrutura do Sistema Nacional de Cultura foi o resultado do entendimento mais amplo sobre o próprio campo. Sob o viés do direito cidadão, "as políticas culturais democráticas precisaram de um aparato institucional mais robusto" (BARBALHO, 2019, p. 63). O objetivo final era transformar esse regime sistêmico e de colaboração em uma política de Estado, que se desenvolvesse e perpetuasse para além de um mandato, trabalhando, justamente, o desafio da continuidade da política pública no Brasil. Na avaliação do IPEA, os ganhos para a política cultural de 2003 a 2005 foram a criação de instrumentos de planejamento, coordenação e ação entre as esferas e órgãos do governo, além de cristalizar a cultura como dimensão e recurso do desenvolvimento social (2006 apud BARBALHO, 2019). Todavia, essa vanguardia de gestão também tem enormes obstáculos

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) e seus instrumentos enfrentam o desafio de promover o equilíbrio entre a abertura ao novo e ao inesperado e a exigência de operacionalidade e eficácia. Desse equilíbrio entre abertura e operacionalidade é que se pode aferir o grau de legitimidade e adequação à promoção da diversidade cultural. Para tanto, a metodologia do SNC prevê a realização de fóruns territoriais, temáticos e setoriais permanentes de forma a aprimorar a qualidade dos diálogos para a construção de interesses comuns e coletivos, para os quais não basta somente vontade política, mas conciliar vontade política com metodologias efetivas de mobilização e de construção de pautas e prioridades coletivas. (BARROS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2019, p. 23)

Quando falamos dos Sistemas Municipais de Cultura, as condições básicas para integrá-los são: ter um órgão gestor na cidade que cuide do campo cultural e erguer o já falado CPF cultural (Conselho Municipal de Cultura, Plano Municipal de Cultura e Fundo Municipal de Cultura). A adesão ao Sistema é feita espontaneamente por meio da assinatura do "Acordo de Cooperação Federativa para o desenvolvimento do SNC", que dá à cidade dois anos para cumprir o combinado de conceber essa estrutura. Isso porque, diferentemente do Sistema Único de Saúde, os municípios e estados não são obrigados a aderir ao Sistema Nacional de Cultura e nem são punidos por isso. Mesmo assim, muitas gestões municipais entenderam que adotar o sistema garantia uma metodologia mais popular e de aproximação com o Governo Federal, além de que secretarias e fundações que conseguissem fazer parte do movimento se tornariam aptas para possíveis repasses do Fundo Nacional de Cultura. Uma compreensão fruto de muito trabalho de esclarecimento por parte dos funcionários da SAI e da opinião pública que via com bons olhos o tema da participação da sociedade civil na gestão da máquina pública.

No artigo "O processo de construção do Sistema Nacional de Cultura e a estruturação do campo das políticas culturais no Brasil" publicado no livro "Planos Municipais de Cultura - reflexões e experiências", as autoras apontam que 76,1% do total dos municípios do país já aderiram ao SNC. Entretanto, se contabilizadas as cidades que pactuaram a estrutura em forma de lei, ou seja, regulamentando seu Sistema Municipal, esse alto número é rebaixado para 4,6% do total dos municípios brasileiros (BRASIL, 2018 *apud* DELLAGNELO; SALLES; DA SILVA, 2019). Esses são dados importantes para entender que a dificuldade de regulamentação que o próprio Sistema Nacional de Cultura sofre até hoje em nível federal reflete também os desafios legislativos das cidades brasileiras.

Durante o mapeamento que acontecerá no próximo capítulo a atenção estará voltada para os Planos Municipais de Cultura e sua construção participativa. Os



planos são o principal elemento de planejamento do Sistema Municipal, onde estão acordados os princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que nortearão o poder público na formulação das políticas culturais pelo período de dez anos (DELLAGNELO; SALLES; DA SILVA, 2019). É, portanto, um contrato periódico, justamente para conferir dinamicidade. De tempos em tempos, o planejamento deve ser avaliado e repactuado, se adaptando aos pontos que funcionaram e não funcionaram durante o processo. Como aponta Ernani Coelho Neto (2019, p. 35),

O planejamento é um ato fundamental do processo de gestão. Sua finalidade primeira é permitir um olhar de longo prazo aos atores envolvidos. Planejar significa aprimorar os processos decisórios e de participação na gestão pública da cultura. Com o devido esforço e compromisso, é possível confrontar a situação atual com o futuro desejado e, com isso, mobilizar as forças necessárias para transformar a realidade.

Em outras palavras, só se planeja o que queremos que dê certo. Logo, conceitualmente, é um exercício de criatividade que aponta para o órgão gestor de cultura do município e para a máquina pública como um todo onde devem ser concentrados os esforços para que a população exerça plenamente sua cidadania cultural.

No artigo de Clarissa Alexandra Guajardo Semensato e Alexandre Barbalho (2021, p. 95), os autores destacam que apenas 9,7% dos municípios possuem o Plano de Cultura regulamentado, apesar de muitas cidades se encaixarem na categoria de "Plano em elaboração". A lei do Plano Nacional de Cultura prevê que, para o seu exercício, a União deve garantir assistência técnica para estados e municípios, estimulando que "as demais esferas se capacitem para o exercício de suas responsabilidades, a partir de um planejamento adequado e alinhado às diretrizes nacionais" (COELHO NETO, 2019, p. 38). A partir de 2012, esta assistência em nível municipal veio através do "Projeto de Assistência Técnica para Elaboração de Planos Municipais de Cultura, a cargo da Universidade Federal da Bahia (UFBA)". Uma iniciativa que promoveu a descentralização na aplicação de metodologias, a troca de diferentes atores de diversas regiões do Brasil e a aplicação, na prática, de dois graus de participação conceitualizados por Bordenave e vistos na introdução: informação e elaboração.

Sem o plano municipal de cultura, as conferências se tornam coleções de demandas, os fundos ficam desprovidos de propósito, os conselhos orbitam em torno dos conflitos do dia-a-dia e se afundam na rotina, gestores agem apagando incêndios e sem saber ao certo para que serve seu esforço e empenho.

A importância deste documento de planejamento acompanha o tamanho do desafio na sua construção. O perigo está na confusão do Plano com um manual engessado, que não respeita a dinâmica e a atualização que políticas públicas de cultura demandam "sob o risco de se perder a abertura criativa para pensar novos formatos e novas motivações" (BARROS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2019, p.14). O processo participativo que idealiza o Plano de Cultura está pautado pela prática social que, por sua vez, nem sempre é pacífica e cooperativa. Vai ser fruto da mediação de muitas tensões que envolvem o coletivo, seus desejos e visões de mundo. Contudo, ainda é possível dizer que o planejamento atende a uma vontade da sociedade de ver bem-sucedida a administração pública e, em um primeiro momento, suficiente para mobilizá-la em torno deste propósito.

### 3. MAPEAMENTO

Como foco principal desta monografia, neste capítulo analisarei as ferramentas de participação da sociedade civil mapeadas na pesquisa. Levando em consideração o distanciamento social adotado durante a pandemia do Covid-19, este levantamento não exaustivo dos mecanismos participativos foi feito a partir do livro com experiências municipais "Planos Municipais de Cultura - reflexões e experiências", de organização de José Márcio Barros e Kátia Costa e o artigo "Política Cultural e Orçamento Participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea", de Alexandre Barbalho. Dessa forma, os comentários e reflexões abarcarão apenas alguns municípios que tive material suficiente no livro para investigar e analisar seus processos criativos no desenvolvimento de instrumentos de governança. As cidades não têm gestões de partidos em comum e nem realizaram o processo do PMC no mesmo recorte temporal. Elas se conectam neste trabalho de pesquisa pelo simples fato de terem aderido ao SNC e documentado com mais detalhes os processos de criação dos Planos e as ferramentas de participação utilizadas e adaptadas nos municípios. São eles: Belo Horizonte (MG), Feira de Santana (BA), Parnaíba (PI), São Caetano do Sul (SP), São Paulo (SP) e Três Corações (MG). Escolhi essas cidades para ter a

possibilidade de andar pelo Brasil sem sair de casa e justificar o processo de criação através da adaptação das ferramentas participativas às realidades territoriais.

Em relação à classificação dos tipos de participação, mais do que uma afirmação, a coluna do quadro é um exercício prático de compartimentar as ferramentas dentro de alguma lógica. Assim, ao final, ter material suficiente para analisar os mecanismos enquanto grupos maiores que exprimem um perfil de participação nesses municípios brasileiros.

**QUADRO I - FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DESENVOLVIDAS PARA A ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA**

<b>Ferramenta de participação</b>	<b>Municípios estudados que utilizaram</b>	<b>Tipo de participação</b>
Acesso ao arquivo morto de demandas apontadas em instâncias democráticas anteriores	Feira de Santana (BA) e São Caetano do Sul (SP)	concedida/ consulta facultativa
Ficha A do Ministério da Saúde com campo "cultura"	São Caetano do Sul (SP)	concedida/ consulta facultativa
Pontos de Cultura	Três Corações (MG)	concedida/ informação/recomendação
Comissões setoriais	Feira de Santana (BA)	concedida/ informação/consulta facultativa
SP Cultural	São Paulo (SP)	concedida/ informação
Sistema Municipal de Informação e Indicadores Culturais	Parnaíba (PI)	concedida/ informação/recomendação
Mapeamento #PalcoDeRua	Três Corações (MG)	provocada/ informação/recomendação
Fóruns setoriais	Parnaíba (PI) e Belo Horizonte (MG)	concedida/ consulta facultativa/recomendação
Conferências setoriais	Três Corações (MG)	concedida/ consulta facultativa/recomendação
Encontros setoriais	Três Corações (MG)	concedida/ consulta facultativa/recomendação
Fóruns regionais	Belo Horizonte (MG)	concedida/ consulta facultativa/elaboração
Pré-conferência Municipal de Cultura	São Paulo (SP)	concedida/ consulta facultativa/elaboração
Divulgação da adesão do município ao SNC	Parnaíba (PI)	concedida/ informação
Fórum Municipal de Cultura	Feira de Santana (BA) e São Caetano do Sul (SP)	concedida/ informação/consulta facultativa
Audiências públicas	Belo Horizonte (MG) e São Paulo (SP)	concedida/ consulta facultativa/elaboração
Caderno de consulta das metas preliminares	São Paulo (SP)	concedida/ informação/elaboração
Consulta pública	Feira de Santana (BA), São Paulo (SP) e Belo Horizonte (MG)	concedida/ consulta facultativa/elaboração
Plataforma Cultura Digital	Parnaíba (PI)	concedida/ consulta facultativa
Fórum Permanente de Cultura nas redes sociais	Feira de Santana (BA)	voluntária/ informação/autogestão
Conselho Municipal de Política Cultural	Todos os 6 municípios estudados	concedida/ consulta obrigatória/elaboração
Encontros extraordinários com o Conselho Municipal de Cultura	Parnaíba (PI)	concedida/ consulta facultativa/elaboração
Conferência Municipal de Cultura	Todos os 6 municípios estudados	concedida/ consulta facultativa/recomendação
Conferência Extraordinária de Cultura	Parnaíba (PI) e Belo Horizonte (MG)	concedida/ consulta facultativa/elaboração
Fórum para elaboração do Plano Decenal	Parnaíba (PI)	concedida/ elaboração
Orçamento participativo	Belo Horizonte (MG)	concedida/ elaboração/co-gestão
Plataforma de orçamento user-friendly	São Caetano do Sul (SP)	concedida/ recomendação/co-gestão
Manifestações de ocupação das vias públicas	São Caetano do Sul (SP)	voluntária/ autogestão
Assembleia Popular do Plano Municipal de Cultura	Três Corações (MG)	provocada/ informação/consulta facultativa/autogestão
Lei de iniciativa popular	Três Corações (MG)	provocada/ elaboração/autogestão
Programa Municipal de Formação Artística e Cultural	Parnaíba (PI)	concedida/ informação
Seminários	Belo Horizonte (MG) e Três Corações (MG)	concedida/ informação
Encontros Culturais	São Caetano do Sul (SP)	concedida/ informação/consulta facultativa

Fonte: Giesteira (2021), a partir do livro "Planos Municipais de Cultura - reflexões e experiências", de organização de José Márcio Barros e Kátia Costa

- Acesso ao arquivo morto da cidade de demandas apontadas em instâncias democráticas anteriores

O mecanismo de acesso ao arquivo morto de demandas anteriormente apontadas em instâncias democráticas foi usado em Feira de Santana, interior da Bahia. A ferramenta foi o pontapé inicial para a construção do Plano Municipal de Cultura e uma acertada estratégia para começar o processo criando um laço de confiança entre o poder público e os cidadãos feirenses. Uma escolha que visa reforçar a governança em cidades que, como Feira de Santana, são marcadas pelo desenvolvimento de herança colonial e escravocrata e de autoritarismo na relação entre a população e o Estado.

São Caetano do Sul, em São Paulo, também foi um município que adotou a abertura da caixa preta com as demandas apresentadas pela comunidade. No caso deles, foram inventariados, além de todos os documentos, registros que continham propostas de encaminhamentos para a cultura da cidade. Uma demonstração de comprometimento que vai de encontro a experiência comum brasileira marcada por políticas públicas que sempre começam do zero a cada nova gestão, sem qualquer continuidade ou consideração às atividades já desenvolvidas.

- Ficha A do Ministério da Saúde com campo "cultura"

No município de São Caetano do Sul, a administração pública se aproveitou dos mecanismos de outro sistema mais popular do que o proposto para a cultura: o Sistema Único de Saúde. O software gerenciador do Programa Saúde da Família da cidade, vinculado ao SUS, administrava mais de 65 mil cidadãos. Até o momento, cerca de 43% da população sul-caetanense era acompanhada pelo programa de saúde familiar. A técnica beneficiou-se da aproximação dos agentes comunitários de saúde com as famílias para, durante o mapeamento ordinário, fazer mais duas perguntas do campo cultural sobre hábitos e desejos para o setor no município. Foram entrevistadas aproximadamente 18% do total das famílias de São Caetano do Sul, uma abrangência interessante. Os dados gerados por esta ferramenta consultiva auxiliaram na construção do anteprojeto do Plano Municipal de Cultura que, por sua vez, passou por outras consultas e deliberações.

O Sistema Único de Saúde foi criado pela Constituição de 1988 e sua proximidade com o Sistema Nacional de Cultura se fez necessária para a legitimação do mais novo sistema cultural brasileiro. Uma estratégia política e conceitual vital, uma vez que o SUS é visto como exemplar no que diz respeito à organização sistêmica da política pública. Conceitual porque vincula ao imaginário do SNC os princípios operacionais da descentralização, do controle social e da regionalização, fundantes para ambos os sistemas. Neste caso em específico, a colaboração entre o PSF e órgão gestor de cultura de São Caetano do Sul inspirou confiança ao projeto de estruturação da governança no âmbito cultural.

- Pontos de cultura

Apesar dos Pontos de Cultura fazerem parte do Programa Cultura Viva e não diretamente da elaboração do Sistema Municipal de Cultura, achei relevante acrescentá-lo aqui como uma ferramenta eficaz de participação da sociedade também neste processo de elaboração do Plano. Em Três Corações, no sul de Minas Gerais, antes mesmo de se iniciarem os trabalhos para a adesão do município ao SNC e a construção do Sistema Municipal, a cidade já integrava o Cultura Viva. Com o programa, os cidadãos tiveram suas primeiras experiências com a descentralização da gestão em parceria com estados, municípios, consórcios intermunicipais e um grande investimento em editais. Os recursos que durante três anos circularam pela cultura da cidade criaram uma urgência de estruturação do setor e influenciaram o desejo por planejamento. Além disso, muitos agentes culturais dos Pontos de Cultura tricordianos passaram a frequentar fóruns, assembléias, encontros e processos formativos com outros municípios que tinham aderido ao SNC fazia pouco tempo.

Na minha análise, as vivências com os Pontos de Cultura em Três Corações funcionaram quase como laboratórios, preparação formativa dos agentes culturais da cidade, auxiliando, sem dúvidas, na construção do Plano Municipal de Cultura com bases participativas e autônomas. O Programa Cultura Viva teve e tem ainda hoje grande influência nos municípios. Para muitas cidades foi o primeiro contato com as políticas públicas de cultura e, outro diferencial, com metodologias de gestão colaborativas e de autonomia

dos agentes culturais. Apesar do menor grau, segundo Bordenave, a informação é um estágio de participação e a vontade popular é um entusiasmado primeiro passo.

- Comissões setoriais

Em Feira de Santana, Bahia, as comissões setoriais fizeram parte do Momento 1 do processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura, de convocação da sociedade civil e desenvolvimento de diagnósticos setoriais do campo. Uma forma de identificar as áreas representativas da diversidade cultural da cidade realizando uma espécie de mapeamento. As reuniões eram abertas ao público e sempre com presença dos conselheiros e convidados atuantes nas áreas em pauta de debate.

Encontros setoriais são feitos para representantes de linguagens, grupos ou coletivos de determinadas áreas terem espaços próprios para levantar demandas e pensar soluções típicas de determinadas expressões. Com diferentes nomes, muitas das cidades aqui estudadas realizaram esses tipos de reuniões. O que difere as comissões de Feira de Santana são justamente o seu caráter de diagnóstico. Ao meu ver, um mapeamento que já começa a ser entendido através da mobilização da sociedade civil em torno dos eventos propostos e seu quórum.

- SP Cultura

Um dos maiores desafios de uma cidade com o tamanho de São Paulo é, justamente, entender o que compõe a cultura local. São 92 distritos e 34 subprefeituras, com populações que ultrapassam muitas cidades brasileiras. O mapeamento da diversidade cultural de uma metrópole global como essa precisou de ferramentas que acompanhassem a dinamicidade do município. Nos moldes do que seria um Sistema Municipal de Informação e Indicadores Culturais, São Paulo o traduziu para o SP Cultura. O SP Cultura é um mapeamento dinâmico dos equipamentos, grupos, produtores, ações, coletivos, espaços e participantes da diversidade cultural em uma plataforma de mapas da cultura.

Como tudo em São Paulo, em função da complexidade do seu tamanho, as relações de participação da sociedade civil parecem mais duras

quando se trata de decisões e ações, mas o fato é que ter esse tipo de informação e dados é fundamental para uma efetiva colaboração entre Estado e sociedade. Desafios como o de mobilização dos agentes culturais ou de silenciamento da população quando em situações perante representantes da máquina pública são mais fáceis de solucionar quando os dados existem e são apropriados pela sociedade civil. Os mapeamentos e diagnósticos são ferramentas de participação na medida que alimentam não só a população com argumentos que sustentam a efetivação dos sistemas nas cidades, como com assertividade os próprios conselhos, comissões e reuniões deliberativas em torno da construção do Plano Municipal de Cultura.

- Sistema Municipal de Informação e Indicadores Culturais

No caso de Parnaíba, cidade do litoral do Piauí, a escolha foi por desenvolver o Sistema Municipal de Informação e Indicadores Culturais em si. Sem experiências pregressas de gestão de cultura nem de participação nas decisões relacionadas à política pública, o município sentiu necessidade de adotar uma ferramenta que embasasse o processo. A escolha por um mecanismo já sugerido enquanto estrutura no Sistema também acompanha o perfil do município de proteger o processo de construção do Plano e, conseqüentemente, do Sistema Municipal de Cultura com instituições regulamentadas.

O SMIIC parnaibano permitiu uma melhor apropriação de números, produções, históricos, memórias, projetos e do perfil de atuação de equipamentos e trabalhadores da cultura local. Um diagnóstico que, assim como falado nas últimas ferramentas de mesma função, auxilia a população a entender quem são e quem gostariam de ser ao final da criação e efetivação do Plano Decenal de Cultura.

- Mapeamento #PalcoDeRua

Em menor escala, o município de Três Corações também realizou um mapeamento, mas esse em parceria direta com a população. Em uma das conferências setoriais de música foi sugerido que fossem mapeados locais que estivessem prontos ou que pudessem ser adaptados para eventos musicais, espalhando as ações por mais bairros e as descentralizando da



praça central da cidade. Com muita criatividade, a identificação e catalogação dos espaços foi feita pelos cidadãos através de postagens de fotos dos locais aptos para apresentações de rua no facebook com a #PalcoDeRua. Um exemplo de colaboração ativa entre a sociedade civil e o poder público que mapeou cerca de 30 possíveis palcos espalhados pelo município de Três Corações.

- Fóruns setoriais

Aproveitando a procura dos artistas e agentes culturais pelo órgão gestor de cultura logo após a divulgação de adesão do município de Parnaíba ao SNC, a ferramenta que iniciou o processo de participação da população na construção do Plano foram os fóruns setoriais. Foi através desses encontros que, inclusive, foi entendida a urgência da criação do Conselho Municipal de Cultura da cidade e sua regulamentação por lei. Como já abordado anteriormente, as reuniões setoriais são espaços específicos para os representantes das linguagens elencarem suas necessidades e soluções para o setor. No caso de Parnaíba, ao invés da divisão dos fóruns por linguagem eles foram feitos por área cultural.

Em Belo Horizonte, Minas Gerais, os fóruns setoriais foram preparatórios para as Conferências Municipais de Cultura. A partir dessas reuniões por linguagens artísticas foram debatidos assuntos como a desconcentração setorial dos recursos, a ampliação dos setores com menor participação no cotidiano artístico da capital e a meta de lançamento de pelo menos sete editais setoriais. Um espaço para a população amadurecer as deliberações que seriam conversadas mais profundamente nas Conferências.

- Conferências setoriais

O processo inacabado de regulamentação do Plano Municipal de Cultura de Três Corações, Minas Gerais, se deu através de uma tentativa de Lei de Iniciativa Popular. Durante a elaboração da lei, a população iniciou o desenvolvimento do plano através das Conferências Setoriais. Realizadas mensalmente na sede da ONG cultural Viraminas, as convocatórias dos artistas, produtores culturais, coletivos e grupos das linguagens representantes da diversidade cultural da cidade eram feitas a partir de

anúncios nas rádios locais e redes sociais. As Conferências seguiram o método FOFA, de análise por parte dos presentes das fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças no âmbito cultural local.

- Encontros setoriais

Como falado sobre o processo de Lei de Iniciativa Popular do município de Três Corações, os Encontros Setoriais se desenvolveram ainda antes da população se organizar para regulamentar o Plano Municipal de Cultura por conta própria. Os Encontros Setoriais foram mobilizações dos agentes culturais tricordianos com os cidadãos para organizar os setores da cultura a fim de pressionar os candidatos à prefeitura a assinarem o termo de compromisso com o Sistema Municipal de Cultura. Os encontros aconteceram nas salas de aula de uma escola pública da cidade e lá as setoriais realizaram uma lista prévia com demandas divididas entre curto, médio e longo prazo. A iniciativa de participação foi de caráter voluntário, ou seja, de organização dos próprios membros, que decidiram a organização, as metas e os métodos de trabalho. Apesar da falta de continuidade, o principal objetivo de sensibilizar os candidatos a prefeito foi cumprido e todos os dez assinaram o termo de compromisso e admitiram as propostas em suas plataformas de campanha.

- Fóruns regionais

Assim como os fóruns setoriais do município de Belo Horizonte, a sua versão regional foi realizada em função da preparação para as Conferências Municipais de Cultura. Como a ideia era consultar, mas também dar prosseguimento à construção do Plano Municipal de Cultura, os fóruns garantiram um certo alinhamento regional prévio e a criação de uma espécie de plano simplificado para cada localidade. A opção da capital mineira por ter uma organização territorial, para além do seu tamanho, foi em função do desejo de desconcentrar os recursos pela cidade, com foco na ampliação das regiões com menor atuação no cenário cultural de Belo Horizonte. Uma escolha criativa e inteligente visto que, segundo os resultados dos editais da Lei Municipal de Incentivo à Cultura em 2018, a capilarização dos recursos por proponentes de todas as regiões administrativas avançou bastante.

- Pré-conferências Municipais de Cultura

São Paulo, capital, adotou como ferramenta preparatória da Conferência Municipal de Cultura da cidade o formato das pré-conferências, divididas entre 2 temáticas e 9 territoriais com as macrozonas do município. São Paulo é a maior cidade do Brasil e encontros regionalizados são essenciais para municípios com essa complexidade e diversidade cultural. Além disso, na época das pré-conferências, a cidade fazia 450 anos e, em função do contexto, uma das reuniões temáticas foi sobre patrimônio cultural. Essa estratégia, apesar de pouco inventiva, é interessante. Isso porque ratifica que a construção de um Plano Municipal de Cultura precisa se adaptar às especificidades da cidade e ao cenário em que está inserido, valendo para o documento e também sua feitura. Ao final do processo, foram elaboradas propostas, eleitos 135 delegados da sociedade civil e indicados 85 representantes do poder público para a Conferência Municipal de Cultura.

- Divulgação da adesão do município ao SNC

O que considero aqui como ferramenta de participação da sociedade civil para a construção do Plano Municipal de Cultura são os mecanismos que criam laços de governança, que instigam e alimentam o senso de direito e responsabilidade dos cidadãos. Nem sempre as ferramentas criadas e usadas por esses 6 municípios estudados serão extremamente inovadoras ou desenvolvidas para atender as demandas que eu elenco como importantes para a construção de um bem-viver de uma população. Este é o caso da divulgação da adesão do município ao SNC que Parnaíba, cidade piauiense, realizou assim que adentrou esse mundo da gestão pública de cultura proposta pelo MinC de Gilberto Gil. Quando o órgão de cultura de Parnaíba publicizou esse feito, longe de mim garantir que foi na intenção de instigar a população a participar, mas o fato é que o resultado foi muito próximo disso. Ao divulgar a adesão do município ao Sistema, espontaneamente setores como o do teatro, literatura e música se mobilizaram e buscaram entender como e quando se dariam as reuniões de participação da sociedade civil na construção do Plano. Isso em uma cidade que não tinha histórico com um modelo de gestão específico e muito menos

de caráter participativo. Mais um indício do que chamo de desejo por planejamento e da vontade das pessoas de que as cidades funcionem.

- Fórum Municipal de Cultura

Na mesma linha de direito à informação com a publicização dos processos, Feira de Santana, Bahia, o fez através da realização do Fórum Municipal de Cultura. Aqui, ao invés da divulgação da adesão do município, o fórum foi de caráter consultivo da população e apresentação do que estava sendo feito na cidade em relação ao Sistema Municipal de Cultura e a construção do Plano. Na reunião organizada pelo Conselho Municipal de Cultura foi exposto o trabalho desenvolvido dos meses anteriores até então, as metodologias que estavam sendo usadas e o plano de metas. Ao final do encontro, foi aberta a consulta pública online para que a população comentasse e sugerisse exclusões ou alterações.

Essa ferramenta também foi usada por São Caetano do Sul na conclusão do seu processo de construção do Plano. No caso da cidade paulista, a reunião foi capitaneada pela Secretaria de Cultura para apresentar o Projeto Final do Plano Municipal de Cultura, esclarecer dúvidas e informar a sociedade sobre os próximos passos para a implementação prevista para o ano de 2013.

- Audiências públicas

As audiências públicas em São Paulo, capital, foram realizadas para avaliar, validar e pedir sugestões da sociedade civil a partir da primeira versão do Plano Municipal de Cultura feita pela Fundação São Paulo. Assim como as Pré-conferências de Cultura da cidade, as audiências também foram divididas entre eixo territorial e temático. As regionais ocuparam os equipamentos públicos de cultura distribuídos por 5 pontos da cidade, sempre aos sábados. A reunião começava com a apresentação geral do Plano e seguia com trabalhos em grupo sobre a cultura no território debatido e as demandas do local para a ampliação do direito cultural dos moradores.

As audiências públicas temáticas ocorreram na Galeria Olido, centro de São Paulo, em quatro encontros simultâneos durante a semana. Foram escolhidos 20 subdivisões, sendo elas: dança, economia da cultura, teatro,

música, idoso, juventude, pessoa com deficiência, audiovisual, gênero e sexualidade, imigrantes, patrimônio e memória, circo, cultura digital, culturas indígenas, culturas negras, hip-hop, artes visuais, cultura da infância, cultura popular e literatura, livro e leitura. Temas como hip hop e audiovisual foram adaptados por conta de questionamentos da sociedade civil nos próprios encontros. No caso do hip hop, com a sua consideração enquanto tema independente do eixo dança e do audiovisual, com a ampliação das discussões para além da televisão e cinema. Em todos os encontros, tanto temáticos quanto regionais, havia a garantia de comparecimento dos servidores dos equipamentos culturais, uma condição fundamental para o esclarecimento das dúvidas logo quando aconteciam. Igualmente importante foi a presença de mediadores para todas as reuniões. A mediação, além de organizar o debate, evita que, em audiências acaloradas e cheias, as discussões fiquem presas em divagações sem propósito definido.

Na pesquisa também foi mapeado mecanismo próximo em Belo Horizonte, capital mineira, mas sem aprofundamento da ferramenta e seu contexto.

- Caderno de consulta das metas preliminares

Para nortear e dar autonomia aos que participavam das audiências públicas de São Paulo, o município criou um caderno de consulta com as metas preliminares, elencadas na primeira rodada de oficinas internas realizadas pela Secretaria Municipal de Cultura. O documento informativo tinha, além das metas, a síntese do mapeamento cultural da cidade e era distribuído nos encontros regionais e temáticos. O objetivo principal da ferramenta era dar a possibilidade aos agentes culturais, artistas e demais presentes de avaliar individualmente as metas, dando autonomia e tempo para as concordâncias e discordâncias, incentivando que os cidadãos se preparassem para sugerir alterações.

- Consulta pública

A consulta pública em formato online foi uma ferramenta mapeada comum para alguns municípios. Em Feira de Santana, a população pode comentar, sugerir alterações e exclusões do que se tinha desenvolvido do

Plano de Cultura por uma plataforma digital durante 30 dias. Com pouca interação, os únicos comentários na plataforma eram só elogiosos ao processo em que o município estava inserido. O resultado permite dois tipos de análise: a primeira aponta para o bom desenvolvimento da construção do Sistema, a segunda para uma ferramenta de participação que não se infiltrou no tecido social.

São Paulo usou a mesma estratégia como instrumento de escuta da população sobre a primeira versão do Plano elaborado pela Fundação São Paulo. Para isso, a capital paulista criou uma plataforma própria que continha todas as informações referentes ao PMC, documentos para download, agenda de audiências e encontros e o espaço para a participação da sociedade civil. Na área da consulta pública, o cidadão podia traçar comentários sobre as metas apresentadas mesmo sem ter comparecido aos encontros presenciais. Entretanto, o perfil dos participantes desenhado pelo estudo da experiência paulistana era de pessoas que tinham comparecido às audiências. Em casa, elas retomavam suas reflexões sobre o Plano Municipal de Cultura e contribuía posteriormente através da consulta online.

Belo Horizonte, por sua vez, também realizou consulta pública online mas com outro propósito: escolher com a população e setor da cultura quais seriam as minutas do Plano levadas para a Conferência Extraordinária de Cultura, ambiente solicitado exclusivamente para tratar do PMC no município.

A criação e uso das ferramentas digitais são cada vez mais inevitáveis para a construção de participação na elaboração de políticas públicas, claro. Poucos lugares têm tanto poder de mobilização quanto as redes sociais, por exemplo. Contudo, ainda é necessário lembrar que, para ter real capilaridade no Brasil, não é possível contar só com isso. Ainda somos um país em que uma minoria tem acesso à internet e uma parcela menor ainda domina os conhecimentos básicos para operar instrumentos digitais. Enquanto isso, espaços presenciais, de confiança e contato direto com a população, independente de quais forem, ainda são os mais eficazes para edificar a governança nos municípios brasileiros. Do contrário, com facilidade os espaços de participação podem se tornar elitizados, ignorantes das reais demandas da sociedade e inúteis na sua função.

- Plataforma Cultura Digital

Seguindo a análise anterior, Parnaíba usou da ferramenta digital justamente para superar o desafio de mobilização. Para evitar o ressentimento dos cidadãos que não conseguissem estar presencialmente nos fóruns setoriais, o órgão gestor de cultura da cidade utilizou da plataforma Cultura Digital, oferecida pelo então Ministério da Cultura, para colocar online uma consulta pública no perfil do município na página. Um espaço de colaboração extra que nasceu da vontade da gestão parnaibana em dar legitimidade de participação através de vários canais.

- Fórum Permanente de Cultura nas redes sociais

Como local para discussão de estratégias para o encaminhamento do Plano Municipal de Cultura para a votação na Câmara dos Vereadores, em Feira de Santana foi criado o Fórum Permanente de Cultura nas redes sociais. Um espaço legítimo, espontâneo do setor e de articulação para conselheiros e sociedade civil. O Fórum é um grupo de facebook aberto, organizado de maneira informal, horizontalizada, e reúne agentes culturais, artistas e coletivos de várias linguagens oriundas de Feira de Santana. Foi criado em 2013 com a proposta de debater políticas públicas de cultura e articular ações do setor. Com a interrupção da tramitação do PMC elaborado no município na casa legislativa, o Fórum acabou se tornando a principal instância de legitimidade para que conselheiros municipais, pontos de cultura e demais representantes da sociedade civil arquitetassem mecanismos de diálogo e pressão para a aprovação da lei. Essa rede convocou a mobilização dos artistas, trabalhadores da cultura, mestres e mestras tradicionais, ativistas e agentes culturais na campanha "Desengaveta o plano, prefeito". Uma iniciativa que reitera a potencialidade de mobilização que a internet pode ajudar a instrumentalizar.

- Conselho Municipal de Política Cultural

O Conselho Municipal de Política Cultural, como explicado anteriormente, é uma obrigatoriedade para o município que deseja aderir ao SNC e criar seu próprio sistema municipal. Com a função de propor e discutir as políticas que farão parte do Plano Municipal de Cultura, também é de

responsabilidade do Conselho pensar maneiras de implementá-las e fiscalizá-las. Como um mecanismo previsto na arquitetura macro do Sistema Municipal de Cultura, o Conselho costuma ser o primeiro grande passo de participação na construção de políticas culturais das cidades. Parnaíba, no Piauí, por exemplo, sentiu urgência de não só criar seu Conselho de Política Cultural, como de regulamentá-lo logo de cara, garantindo que ele não fosse dissolvido por alguma gestão municipal futura.

São Caetano do Sul tem 14 conselheiros, sendo 5 deles do poder público e 9 da sociedade civil. No princípio, o conselho era só consultivo e, aos poucos, foi tomando um caráter deliberativo. Para muitos municípios, a construção do Plano Municipal de Cultura é a primeira interação entre sociedade civil e a elaboração de políticas públicas e, no caso do município paulista, foi necessário que os próprios conselheiros entendessem com mais calma qual o seu papel.

No caso de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, o Conselho foi, na verdade, a primeira experiência de participação direta. Até então, os cidadãos do município só participavam indiretamente da máquina pública através de reuniões, comissões de seleção de espetáculos ou na Comissão Municipal de Incentivo à Cultura, responsável por avaliar projetos que buscam recursos de renúncia fiscal. Como especificidade de municípios como BH, o Conselho pode ser composto por pessoas que não são representantes de instituições ou organizações formais. A princípio qualquer cidadão pode pleitear uma vaga. Ao mesmo tempo que amplia as possibilidades de participação, essa escolha foi um desafio bem mais difícil que o esperado para a cidade mineira que, nas quatro eleições que já aconteceram, tiveram como impasse a mobilização dos cidadãos comuns e artistas para compor o Conselho.

Uma saída interessante quando o assunto é a legitimidade dos representantes das cadeiras que integram o Conselho Municipal de Política Cultural é se apoiar, também, em instâncias de participação que já funcionam na cidade. Três Corações, município do sul de Minas Gerais, além das cadeiras setoriais e do poder público, ainda reserva 2 delas para a associação de moradores da cidade. A preocupação com a representatividade do Conselho é fundamental visto que a ligação com as categorias representadas evita que as deliberações orbitem ao redor de



interesses pessoais ou que a presença de representantes do poder público inibam a efetiva partilha de poder e a governança que esse espaço propõe. Para muitos analistas o principal desafio dos Conselhos de Cultura é a ampliação de sua representação.

Outra crítica comumente feita em relação aos Conselhos está ligada ao engessamento da ferramenta como estrutura corporativista e com função única e exclusiva de consulta. O problema não está no processo gradual de ampliação de responsabilidades, como no caso de São Caetano do Sul, mas da estagnação quando o assunto é participação da comunidade. Esta estagnação é sentida em quase todos os municípios brasileiros que integram o SNC na falta de autonomia financeira uma vez que são construídas e deliberadas as políticas pelos conselheiros. Sem a independência financeira garantida por lei, mesmo que financiado pelo poder executivo, a efetivação do Plano Municipal de Cultura fica à mercê da boa vontade do gestor em exercício. Por falta de sinergia com o poder público, por exemplo, o Conselho de Três Corações teve bastante dificuldade para trabalhar, avançando em função de muitos tensionamentos com a prefeitura e Câmara de Vereadores.

- Encontros extraordinários com o Conselho Municipal de Cultura

Na cidade de Parnaíba, Piauí, além dos encontros ordinários, também foram realizadas reuniões extraordinárias com o Conselho Municipal de Cultura. Tais plenárias, quando acionadas, quase sempre demandavam maior público para debate por conta dos temas urgentes e, para acatar o quorum, a agenda era publicada em veículos de comunicação oficiais do município e redes sociais. Esse conjunto de encontros com os conselheiros, extraordinários ou não, foram responsáveis por definir a estrutura do Sistema Municipal de Cultura para o desenvolvimento das políticas culturais na cidade.

- Conferência Municipal de Cultura

Também parte da arquitetura do Sistema nacional e municipal, as Conferências aconteceram pela primeira vez em muitos municípios como preparatório para a Conferência Nacional de Cultura. Nela é analisada a área cultural do município e elaboradas as diretrizes do, em construção, Plano

Municipal de Cultura. As reuniões costumam ser abertas a toda a população do município e dependem de um alto número de participantes para garantir a representatividade e efetividade. Ou seja, requer do Estado esforços diferenciados em torno da mobilização social. Em São Caetano do Sul, a II Conferência aconteceu para apresentar o projeto final do Plano Municipal de Cultura, esclarecer dúvidas e apresentar os próximos passos aos cidadãos. Quem estava presente poderia sugerir alterações, exclusões e inclusões no documento final.

Em uma capital do tamanho de Belo Horizonte, a solução usada para favorecer a abrangência no quórum da Conferência foi a sua regionalização. A regionalização possibilita a abertura do órgão gestor à cidade fora do eixo central. No caso de BH, foram necessárias 4 edições para a aprovação da primeira versão do Plano Municipal de Cultura, além de reuniões preparatórias regionais e por eixo temático. Dessa forma, a sociedade belo-horizontina tinha tempo de amadurecer as deliberações que tomariam na Conferência relativas à efetivação do Plano Municipal de Cultura. Acatando um desejo da cidade de transformar a Conferência de um evento só participativo para uma reunião processual.

São Paulo, a maior cidade brasileira, experienciou uma frustrada realização de Conferência. Na teoria, o evento deve acontecer no primeiro ano de gestão da/o prefeita/o eleita/o para que o poder executivo possa responder aos assuntos deliberados dentro do período de 4 anos. A Conferência paulistana, por sua vez, foi realizada na metade do último ano de gestão de Marta Suplicy e o que foi decidido não foi considerado como prioridade para a gestão do prefeito seguinte, José Serra.

Muitas críticas são feitas a este mecanismo de participação que, ao meu ver, não tem relevância quando aplicado sozinho. As Conferências são caracterizadas pela sua ocasionalidade e a participação, para ser efetiva, precisa de ações distribuídas no tempo de maneira frequente. Ademais, o modus operandi deste tipo de evento é típico do funcionamento do Estado: muito instrumental, duro e distante do dia a dia da população, o que atrapalha sua principal função de espaço participativo. O artifício de reuniões preparatórias usado por BH pode ajudar, mas não resolve. Difícil pensar em uma construção colaborativa de política cultural baseada unicamente em

Conferências, mais ainda as revisões previstas para o Plano Municipal de Cultura.

- Conferência Extraordinária de Cultura

Na capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, uma Conferência Extraordinária de Cultura foi mobilizada para tratar única e exclusivamente do Plano Municipal de Cultura. A cidade tem uma profusão enorme de atores culturais e sociais, com níveis diferentes de aprofundamento com o tema do Sistema Municipal. Os conteúdos debatidos com o auxílio de outras ferramentas de participação foram igualmente importantes para esclarecer dúvidas e levantar assuntos fundamentais para o desenvolvimento da cultura da capital mineira, mas geraram a percepção de que seria necessária uma conferência extraordinária para tratar somente do Plano em construção.

Parnaíba também realizou este perfil de encontro com o propósito de objetivar a elaboração do PMC que foi enviado à Câmara dos Vereadores. Sempre preocupada com os marcos legais, a gestão da cidade convocou a reunião por decreto municipal e em parceria com a Universidade Federal do Piauí. Na conferência foram apresentadas, analisadas e votadas as propostas, objetivos e metas para a gestão da cultura parnaibana. Algo importante a ser falado é que a preocupação com os marcos legais gerou bons frutos para o município. Esta solidez se traduziu em pressão no poder legislativo e, conseqüentemente, na aprovação dos projetos de lei do Plano e Fundo de Cultura de Parnaíba. Uma conquista que injetou ânimo no corpo social da cidade e criou uma sensação de dignidade. A experiência dividida pelo estudo do processo no município reforça que a elaboração de um sistema participativo de políticas públicas é feita a partir de uma educação coletiva, emancipatória, de vivências, erros e acertos e, principalmente, de ampliação do repertório local no campo da cultura.

- Fórum para elaboração do Plano Decenal

Em Parnaíba, por decisão do Conselho, foi instaurado no começo do processo de escuta da população o Fórum para elaboração do Plano Decenal, igualmente criado com a preocupação com os marcos legais. Foi a partir deste fórum que foram ramificados os encontros setoriais, por exemplo.

O Plano Decenal nada mais é do que um outro termo para o Plano Municipal de Cultura, mas com uma nomenclatura que reforça seu caráter temporário e de reavaliação no período de 10 anos.

- Orçamento participativo

Ferramenta usada por Belo Horizonte, o orçamento participativo é um mecanismo extremamente eficaz na consolidação de governança entre os cidadãos e o poder público. Afinal, sem orçamento, outros mecanismos participativos, apesar da boa intenção, se tornam impotentes diante das mudanças necessárias para o desenvolvimento de uma cidadania cultural real.

Contudo, para que funcione plenamente, é importante uma ação conjunta com o Conselho Municipal de Política Cultural. Na gestão de Marta Suplicy em São Paulo, por exemplo, aconteceram conflitos justamente entre as decisões tomadas nas reuniões de Conselho e as deliberações de orçamento participativo que se ignoravam mutuamente. Uma vez trabalhando juntos, um atua capitalizando o outro, ampliando assim a participação direta da população na construção das políticas culturais de um município, dando poder de decisão e fiscalização dos investimentos à sociedade civil. Segundo Alexandre Barbalho (2012, p. 164), na cidade de Porto Alegre desde 1997 as duas estruturas são interligadas. Dos 33 conselheiros, 16 são eleitos nos fóruns do orçamento participativo.

- Plataforma de orçamento *user-friendly*

Um dos principais desafios da gestão pública de cultura está relacionado ao orçamento. Não só a sua ausência que impossibilita construir e efetivar as políticas criadas e o planejamento, mas a sua administração. O estigma do dinheiro público mal injetado no setor e a desconfiança na sua gerência limam qualquer tentativa de governança, como bem se sabe. Talvez por isso as ferramentas que colocam os cidadãos em contato direto com a administração orçamentária sejam as mais frequentes na criação de confiança entre sociedade e o poder público. Pensando nisso, a cidade de São Caetano do Sul desenvolveu um programa para gestão e acompanhamento do orçamento municipal de cultura denominado

"plataforma de orçamento *user-friendly*". Fácil de entender até para as pessoas mais leigas na área financeira, o mecanismo visava contribuir para o processo de empoderamento da sociedade civil.

O programa dividiu 210 ações propostas no Plano Municipal de Cultura em 4 classificações por fonte prioritária de recursos. São elas:

(1) Orçamentárias com impacto - ações que figuram no orçamento e para as quais foram indicados novos recursos para financiamento, uma vez que o montante atual não contempla sua execução. Exemplos: saraus literários, cineclubes, incubadora cultural, fomento à criação/produção.

(2) Orçamentária sem impacto - ações que já estão contempladas no orçamento e para as quais já estão previstos recursos. Exemplos: Curso Técnico de Música, Calendário de Exposições da Fundação das Artes, Mostra de Música, Programas de Cidadania artística.

(3) Não orçamentária sem custo - ações que não figuram no orçamento municipal e que também não exigem recursos extras para serem executadas. Exemplos: aprovar o Sistema Municipal de Cultura, implantar Plano de Turismo Cultural, divulgar ações culturais nas contas de água, utilizar os clubes municipais como equipamentos para uso cultural.

(4) Não orçamentárias com custo - ações que não figuram no orçamento municipal, mas que exigem investimento. Em geral, se referem às ações financiadas por parceiros ou por outros entes da Federação. Exemplos: Circuito Cultural do Sesi São Paulo, Quintas Brasileiras do Sesc, Viagem Literária do Governo do Estado de São Paulo.

- Manifestações de ocupação das vias públicas

Apesar de óbvia quando se pensa no termo "participação da sociedade civil", as manifestações de ocupação das vias públicas fazem parte deste pacote de ferramentas mapeadas. Em São Caetano do Sul, estado de São Paulo, o setor cultural organizou uma caminhada a fim de pressionar a votação do projeto de lei do Plano Municipal de Cultura na Câmara dos Vereadores. Mais do que uma função prática na construção do Plano, essa ação se configura como uma ferramenta de participação termômetro para entender a infiltração que o projeto de desenvolvimento de políticas públicas teve na área da cultura de São Caetano do Sul. Uma

importante pista para defender que o perfil de gestão participativa funcionou no município, foi apropriada pela população e pode funcionar em muitos outros.

- Assembleia Popular do Plano Municipal de Cultura

Em Três Corações, Minas Gerais, a assembleia popular também foi realizada pela população quando o poder público começou a boicotar o Plano Municipal de Cultura e, no caso deste município, ainda na sua construção. Igualmente uma ferramenta de governança clássica que foi acionada pela população quando só a autonomia absoluta faria possível o projeto do Sistema. Nesta assembleia foi definido que o Plano seria regulamentado através da Lei de Iniciativa Popular e criado um calendário de mobilização que seguiria durante todo o ano.

- Lei de Iniciativa Popular

Como falado no parágrafo anterior, a Lei de Iniciativa Popular foi a saída escolhida em assembleia para o prosseguimento da Lei do Plano Municipal de Cultura em Três Corações, Minas Gerais. Também uma ferramenta de participação autônoma da população, a Lei de Iniciativa Popular não é uma novidade e faz parte da arquitetura participativa alavancada pela Constituição de 1988. Para entrar em votação na Câmara dos Vereadores, a cidade de Três Corações precisava, em 2014, de 3000 assinaturas, cerca de 3% da população. O município teve seu primeiro contato com esta proposta legislativa em um dos encontros dos Pontos de Cultura, onde foi apresentada a possibilidade de criação da Lei Cultura Viva através deste método. Contudo, ele acabou sendo apresentado ordinariamente pela deputada Jandira Feghali, do Partido Comunista do Brasil, e aprovado em 2014.

Em Três Corações, apesar dos esforços, a iniciativa não foi bem sucedida em termos práticos. As 3000 assinaturas não foram recolhidas e, dentre muitos outros desafios, a própria prefeitura se dividiu internamente, desarticulando a Secretaria Municipal de Cultura da cidade.

- Programa Municipal de Formação Artística e Cultural

Das muitas ferramentas mapeadas nos 6 municípios estudados, ao meu ver, são os mecanismos de participação que partem da formação os mais completos. Isso porque, a qualificação não só alimenta a autonomia tão necessária para o processo participativo, quanto instiga o desejo pela perpetuação de um sistema construído com essa base colaborativa. Além disso, a formação permite uma maior consciência do processo, abrindo espaço para sua reavaliação e aprimoramento constante.

Em Parnaíba, Piauí, a ferramenta escolhida foi o Programa de Formação Artística e Cultural, já previsto na estrutura do Sistema Nacional de Cultura, mas em sua versão municipal. Uma escolha, como falado no parágrafo sobre o Sistema Municipal de Informação e Indicadores Culturais, alinhado ao perfil do município de aderir a mecanismos participativos já previstos na arquitetura do SNC. A cidade tinha como uma das principais debilidades na gestão cultural a falta de qualificação dos agentes culturais na área de política pública, sendo o Programa de Formação fundamental para a garantia de desenvolvimento do Plano com participação plena da sociedade civil.

O diagnóstico feito pela gestão de Parnaíba serve para muitas cidades brasileiras, inclusive muitas das analisadas nesta monografia. No Brasil, em geral, a participação da população na elaboração das políticas públicas foi uma experiência recente e inovadora mas que, se tratando de toda a nossa história, é ainda imatura. A formação, neste caso, é uma forma de manutenção e defesa do próprio Sistema Nacional de Cultura.

- **Seminários**

Na cidade de Três Corações, o seminário foi de capacitação dos agentes culturais, artistas, coletivos e grupos no processo de elaboração da Lei de Iniciativa Popular do Plano Municipal de Cultura da cidade. A ação proposta pela população era algo ousado e demandou um maior conhecimento por parte dos atores do setor cultural de temas como orçamento da cultura e a situação do patrimônio cultural do município. Temas abrangentes, mas fundamentais de serem consolidados na área cultural e no senso comum dos cidadãos durante o processo político que se estendeu.

- Encontros culturais

A cidade de São Caetano do Sul, logo no começo da construção do Plano Municipal de Cultura, realizou o que ela chamou de encontros culturais. Uma troca entre as linguagens, segmentos e setores administrativos da área cultural e de intercâmbio com o poder público. Os 16 debates temáticos foram distribuídos por equipamentos culturais de vários bairros, abertos a qualquer um interessado e caracterizado pelo seu perfil formativo em gestão cultural. Tiveram como objetivo compartilhar a construção do Plano Municipal de Cultura com a sociedade e os diversos segmentos envolvidos; criar uma instância colaborativa e consultiva entre agentes públicos, artistas e outros cidadãos; avaliar as 587 propostas catalogadas nos encontros de Participação Social ocorridos de 2005 a 2011; discutir os primeiros conceitos apresentados; e descentralizar a discussão pela cidade.

As ferramentas de participação que orbitam ao redor de processos formativos em gestão pública de cultura, a partir da minha análise, criam camadas importantes no tecido social. Esta monografia é a prova de que a administração da máquina pública é complexa e cheia de entraves burocráticos, pouco convidativa à população. Falar e empoderar os cidadãos sobre os processos não só é um instrumento que estreita os laços de confiança como auxilia no desenvolvimento de uma cultura política que entende a vivência nas cidades como um conjunto de direitos e responsabilidades, ou seja, de cidadania cultural.

#### 4. CONCLUSÃO

A construção política em regime de colaboração com a sociedade civil, como visto, não é um capricho dos governos de esquerda do Brasil, mas condição para uma vivência social que parte do conceito de cidadania cultural. Afinal, como aponta Juan E. Diaz Bordenave (1983, p. 17), a não participação constitui uma mutilação do corpo social. "Se a população apenas produz mas não usufrui da produção cultural, ou se ela produz e usufrui mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que ela participa verdadeiramente" (BORDENAVE, 1983, p. 25). Analisando a tabela e



os modelos de funcionamento das ferramentas participativas, algumas questões merecem ser levantadas. A primeira é quando são usadas as iniciativas voluntárias/provocadas. Na grande maioria dos municípios estudados, este tipo de recurso só foi acionado quando as prefeituras já não faziam a sua parte para construir o Sistema Municipal, mesmo sendo de interesse dos cidadãos. Uma resposta conflituosa com as administrações municipais. Dessa forma, outra característica foi também sua ineficiência. Apesar da organização popular ser uma formação política importante, com a mesma intensidade que a sociedade se estruturou, as prefeituras responderam com a desqualificação dos outros mecanismos participativos presentes nessas cidades. Outro ponto também importante é o limite estabelecido no grau de controle dos membros da sociedade civil nas decisões. A partir da classificação de Bordenave, a maior parte das ferramentas mapeadas nas 6 cidades estudadas não passaram do nível de "elaboração/recomendação". Um sintoma que se traduz na falta de segurança de efetividade do próprio Plano.

O processo quando desenvolvido mas não posto em prática gera a tal frustração coletiva característica da aplicação dos Planos Municipais de Cultura nas cidades estudadas. Apesar da metodologia benéfica, o plano não é uma garantia de avanço automático. Muitos municípios sentiram os ganhos desta contaminação do jogo democrático nas práticas cotidianas, mas o fato é que não houveram razões para acreditar na solidez das políticas públicas de cultura desde então. A frustração tem o poder de dificultar a mobilização dos cidadãos em outros projetos com ferramentas de governança no futuro. A desconfiança é o preço que se paga ao fim de um processo mal sucedido de elaboração de políticas públicas em conjunto com a população, mas que mesmo assim não lima a responsabilidade da tentativa por parte de gestores comprometidos com a real democracia. Fica claro na pesquisa que os resultados positivos das ferramentas participativas são fruto de muito trabalho com custos financeiros, emocionais e físicos por parte dos envolvidos. Não tem jeito, a participação exige disponibilidade, deslocamento e enfrentamento discursivo, o que, na grande maioria das vezes, é extremamente cansativo.

No livro de Alexandre Barbalho "Sistema Nacional de Cultura - campo, saber e poder" (2019, p. 165), Juca Ferreira, ainda à frente do Ministério da Cultura, já apontava para uma necessária reformulação do Sistema para que este fosse mais

eficiente e menos burocrático. Isso porque a burocracia não é uma máquina administrativa, mas um sistema de poder excludente em primeiro lugar.

A burocracia é contrária à democracia. A burocracia opera fundada em três princípios: a hierarquia do mando e da obediência, que define escalões de poder; o segredo do cargo e da função, que garante poderes e controle dos graus superiores sobre os inferiores; a rotina dos hábitos administrativos que, por definição, são indiferentes à especificidade do objeto administrado. Hierarquia, segredo e rotina são o contrário e a negação da democracia, que opera com igualdade de direitos, com plena circulação da informação e o direito de produzi-la tanto quanto de recebê-la; e, em vez de rotina, opera com a inovação contínua, suscitada pela dupla marca democrática, isto é, a legitimidade dos conflitos e a criação de novos direitos (CHAUÍ, 2006, p. 76).

O Estado precisa se fazer presente na defesa do esquema participativo e não dificultá-lo. Afinal, apesar da comunidade ganhar destaque no projeto sistêmico, não se pode perder a noção de direitos sociais e de obrigações estatais. Muitos ganhos vêm da organização da população para ocupar espaços de poder, mas isso não pode ser confundido com a tentativa dos próprios responderem às carências e necessidades sozinhos, desamparados pela máquina pública.

A partir da análise das ferramentas de participação da sociedade civil mapeadas, sinto que algumas medidas podem ser tomadas para auxiliar na eficácia do projeto sistêmico municipal. Conceitualmente, é importante substituir a perspectiva de "Estado provedor" para "Estado articulador". Exercitar, enquanto gestão municipal, a capacidade de reinventar o campo público para assimilar em torno dos deveres estatais as redes solidárias (NOGUEIRA, 2004). Uma vez assumida a função estratégica de desenvolvimento social, o plano deixa de ser um termo de compromisso para ser um elemento efetivo de planejamento público de curto, médio e longo prazo. Ou seja, o Plano Municipal de Cultura se estabelece como um plano de realização propriamente dito.

Para que isto ocorra, é necessário que a prefeitura se empenhe no processo de desenvolvimento e planejamento do Sistema Municipal de Cultura. A mobilização da população é um elemento fundamental para erguer a estrutura das políticas públicas, mas não posso ser ingênua de sustentar que só ela basta. Todos os planos que foram regulamentados por lei e os sistemas que foram implementados contaram com o apoio e incentivo das gestões municipais eleitas no momento, em específico as prefeituras alinhadas ao governo federal de Lula e Dilma. Até porque, o que esperar da execução do Sistema de uma gestão que boicotou ou dificultou o

processo de construção do Plano Municipal de Cultura? Difícil defender que a postura de uma prefeitura possa mudar tanto em relação ao projeto do Sistema uma vez que houveram grandes esforços para impedir sua elaboração.

Outro ponto igualmente relevante é a autonomia orçamentária. Como falado durante a análise dos mecanismos participativos, sem orçamento a arquitetura do Sistema não funciona. Um ponto já previsto na criação do Sistema Nacional de Cultura e que ficou conhecido como a PEC 150/2003, nunca aprovada. A Proposta de Emenda à Constituição prevê que a União injete 2% do seu orçamento na área da cultura, os estados 1,5% e os municípios 1%. A vinculação orçamentária é uma garantia de financiamento das políticas públicas de cultura e do funcionamento do repasse fundo a fundo proposto pelo SNC. Enquanto isso não ocorre, muitos municípios ampliaram sua participação no financiamento do setor cultural e passaram a ser, segundo o IPEA (2005 *apud* BARBALHO, 2019, p. 92), "o principal pilar em termos de montantes agregados de recursos financeiros" na cultura do Brasil.

Ao exigir a criação de uma estrutura mínima para seu funcionamento, o Sistema Nacional de Cultura se relaciona com certa independência do governo federal vigente nos estados e municípios brasileiros. Autonomia muito falada durante a pandemia do Covid-19 e que, para o sistema, garantiu alguma efetividade nas políticas públicas de cultura para além das gestões catastróficas de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro que não só congelaram as ações do SNC como desarticularam o próprio Ministério da Cultura. A arquitetura do SMC foi, inclusive, base para muitas cidades lidarem com os recursos disponibilizados pela Lei Aldir Blanc em 2020. Alguns municípios continuam aderindo ao Sistema apesar da ignorância com que a pasta da cultura é tratada pela União e talvez um dos motivos seja justamente porque as cidades são territórios relacionais, onde o cidadão sente com mais força as políticas públicas. Tanto que são as prefeituras as mais pressionadas a oferecer iniciativas culturais. Uma característica que pode ser usada enquanto potência para reestruturar a democracia brasileira a partir da relação das pessoas com as cidades, através da cultura.

Esta independência citada é um lugar dúbio, na verdade. Ao mesmo tempo em que os municípios se moveram e movimentaram sozinhos o Sistema Nacional de Cultura em diversos momentos, o Governo Federal continua sendo uma figura central no processo. Existe um limite para os gestores municipais e o fato é que a

União vem descumprindo todos os compromissos assumidos pelo então MinC e, agora, Secretaria Especial de Cultura. A desestruturação é tão grande em nível federal que, ao meu ver, o caminho para uma reconstrução do setor e da lógica da cidadania cultural vai precisar ser um investimento das prefeituras. Talvez a relação com as políticas municipais participativas possa re-ensinar o brasileiro esse consenso sobre a importância da cultura, da participação da sociedade civil na construção das políticas e da democracia nas nossas vidas. Um novo trabalho de formiguinha pensado para não se tornar refém de um novo Bolsonaro.

Quando eu entrei em produção cultural e me aproximei da área da gestão pública, eu achei que talvez tivesse me distanciando muito do que eu faço enquanto profissão. Para além da graduação, me formei em direção de cinema e tenho ambição de ser realizadora audiovisual, criar meus roteiros e dirigir meus filmes. Aos poucos e com a ajuda dos muitos autores que li para esta pesquisa, entendi que a criação que eu tanto gosto ainda estava presente no meu interesse em políticas públicas. Podia não ser uma criação artística, mas é, como fala Marilena Chauí, criação de direitos. A constante que sustenta as democracias. Assim como citado no programa de governo de Lula, a imaginação precisa estar a serviço da população. E usar a criatividade a serviço dos interesses da sociedade é, por exemplo, criar maneiras próprias e adaptadas de fazer com que a população participe ativamente da construção dos territórios. O Brasil é diverso e complexo, mas não existe ninguém que entenda mais deste país do que o povo brasileiro. O mesmo acontece com as cidades. Se eu escolhi aprofundar nas estratégias municipais, é porque vejo nelas muitas características favoráveis para a reconstrução da coesão social. As cidades não são uma invenção, elas são reais, uma via de mão dupla em que somos constituídos e constituímos. Nada mais justo do que ela ser pensada também pelo cidadão, que vive diariamente o desafio de morar em um município brasileiro.

Eu acredito demais na proposta do Sistema Nacional de Cultura. Acho que ainda não inventaram nada mais bem pensado para a política pública cultural do que isso. Com vários defeitos, mas com pouco tempo para tanto amadurecimento. Mais do que uma estrutura, o Sistema é um desejo de país. Particularmente, meu desejo de país também. Como falado na introdução, esta monografia é uma teimosia da minha parte e eu sei disso. Sofro muito ao acompanhar o desmonte das instituições que são fruto de muito trabalho prático, criativo e intelectual, mas me

recuso a deixar de projetar o que eu gostaria para o Brasil. A capacidade de destruição é grande, mas, não tem jeito, a de reestruturação terá que ser maior, não temos escolha. Vamos precisar olhar para a frente e faz parte do aprendizado recuperar o que vinha dando certo quando ainda tínhamos perspectivas com o setor cultural enquanto trabalho e identidade. O Sistema proposto para a cultura precisa ser reavaliado, desenvolvido a partir das falhas, mas ainda tem muito potencial. Talvez, depois desses anos duros, seja realmente o momento para os interessados nos estudos de políticas públicas na área da cultura exercitarem a capacidade de criação para reconfigurar a proposta do Sistema Nacional de Cultura e fortalecer suas qualidades estruturais, de governança. A diversidade cultural do Brasil e o que somos capazes de construir enquanto população são motivos suficientes para eu continuar insistindo em pensar sobre democracia, gestão pública e cultura neste país.

## 5. REFERÊNCIAS

- BARBALHO, Alexandre. Política Cultural e Orçamento Participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 1, n. 5, p. 156-169, 10 ago. 2012.
- BARBALHO, Alexandre. **Sistema Nacional de Cultura**: campo, saber e poder. Fortaleza: Editora da Universidade Estadual do Ceará –Eduece, 2019. 190 p.
- BARBALHO, Alexandre Almeida; SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 14, n. 1, p. 85-108, 18 mar. 2021.
- BARROS, José Márcio *et al* (org.). **Planos Municipais de Cultura**: reflexões e experiências. Belo Horizonte: Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais - Eduemg, 2019. 308 p.
- BECKER, Howard S.. **Mundos da Arte**. 3. ed. Lisboa: Livros Horizonte, 2010. Edição comemorativa do 25º aniversário.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural**: o direito à cultura. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.
- CHAUÍ, Marilena. Uma opção radical e moderna: democracia cultural. In: RUBIM, Albino (org). Política cultural e gestão democrática no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2016, p. 55-80.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A imaginação a serviço do Brasil**: Programa de políticas públicas de cultura. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

TOLILA, Paul. **Cultura e Economia**: problemas, hipóteses, pistas. São Paulo: Itaú Cultural, 2007. Tradução: Celso M. Paciornik.